

# 被占領期日本における傷痍者保護対策 害者福祉法の制定をめぐって (1)

身体障

著者	熊沢 由美
雑誌名	東北学院大学論集. 経済学
号	156
ページ	51-86
発行年	2004-09-10
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1204/00024144/">http://id.nii.ac.jp/1204/00024144/</a>

# 被占領期日本における傷痍者保護対策 — 身体障害者福祉法の制定をめぐる(1) —

熊 沢 由 美

## はじめに

本稿は、被占領期にとられた傷痍者保護対策が成立するまでの過程を明らかにしようとするものである。

傷痍者保護対策は、身体障害者福祉法の先駆的な制度といえることができる。身体障害者福祉法が制定されたのは、日本がGHQの占領下におかれていた1949年のことであった。第二次世界大戦前および戦中には、身体障害者福祉法の先駆的な法律といえるものはない。身体障害者は、救護法などのもとで、救済政策の対象として取り上げられていた。例外的に、傷痍軍人対策が存在するのみであった。その傷痍軍人対策も、GHQの占領下で廃止された。その後、1948年に傷痍者保護対策が開始され、翌年には身体障害者福祉法が制定される。本稿では、身体障害者福祉法の制定過程の一部として、傷痍者保護対策が開始されるまでの過程を明らかにしてゆく。

身体障害者福祉法の制定過程については、これまであまり解明が進められてはこなかった。通説として、身体障害者の大半が元傷痍軍人であったために、身体障害者福祉法の構想はGHQの非軍事化の方針に抵触し、児童福祉法の制定（1947年）に遅れたと説明されてきたのである<sup>1)</sup>。こう

※ 本稿は、2003年12月に新潟大学大学院現代社会文化研究科に提出した博士論文の一部を利用したものである。

- 1) たとえば、「身体障害者福祉法が他の二法（生活保護法と児童福祉法-引用者）に比べて成立の遅れた理由はよく知られているようにGHQの非軍事化政策と大いに関連していた。…当時GHQの非軍事化政策は徹底していて、たとえば傷痍軍人や軍人遺家族にかかわったことを行うと、軍法会議にかけられるとされるほどであった」。河合幸尾「日本における社会福祉の展開」一番ヶ瀬康子、高島進編著『社会福祉の歴史』有斐閣、1981年、85ページ。

東北学院大学論集 経済学第156号 2004年9月

した通説が繰り返されてきたのは、資料の制約が大きな要因であったと思われる。1980年代に入って、厚生省（当時）に残されていた資料が村上貴美子<sup>2)</sup>によって発掘され、身体障害者福祉法の制定過程の解明が進められた。しかし、これまでに指摘されてきたように<sup>3)</sup>，村上の研究はGHQ側の資料を十分に活用しておらず，また厚生省の役割を実際以上に強調する傾向がある。そのため，身体障害者福祉法の制定過程は十分に解明されたとはいえない状態なのである。

身体障害者福祉法の制定過程については，GHQ側の資料等を補足して分析する必要がある。そこで，本稿では，GHQと日本政府の交渉の分析を中心に，傷痍者保護対策について考察を深めてゆきたい。GHQでももに国民の救済に係わったのは公衆衛生福祉局Public Health and Welfare Section（以下，「PHW」と略）であった。日本政府で，かれらと交渉をおこなったのは厚生省であった。両者の交渉をとおして，傷痍者保護対策がとられるようになるまでの過程を明らかにしていく。

## 1 傷痍軍人対策

### 1 戦前の傷痍軍人対策

まず，占領開始前の日本の傷痍軍人対策を整理しておく。明治以降，軍事援護については，おおよそ以下のような法令の変遷があった。

1871（明治4）年 兵部省達 陸軍下士官兵卒給俸諸定則

（公務傷病に関する給与規定を含む）

1875（明治8）年 太政官達 陸軍武官傷痍扶助及死亡ノ者祭案並ニ其ノ家族扶助概則

2) 村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房，1987年，および「占領期における傷痍者対策の動向」明治学院大学大学院『社会福祉学』第6号，1982年3月。

3) 菅沼隆「米国対日救済福祉政策の形成過程－SCAPIN775『社会救済』の起源と展開(1)』『社会科学研究』，第45巻第2号，1993年11月，8ページ。

## 被占領期日本における傷痍者保護対策

### 太政官達 海軍退隠令

- 1890（明治23）年 軍人恩給法  
1904（明治37）年 勅令 下士官兵卒家族救助令  
1906（明治39）年 廃兵院法（昭和9年傷兵院法となる）  
1917（大正6）年 軍人救護法  
1923（大正12）年 恩給法（軍人恩給法を吸収）  
1931（昭和6）年 入営者職業保障法  
1937（昭和12）年 軍人扶助法（軍人救護法の改定）  
臨時軍事援護部設置（内務省社会局内）  
1938（昭和13）年 傷痍軍人保護対策審議会設置  
傷兵保護院設置  
1939（昭和14）年 軍事保護院設置（臨時軍事援護部及び傷兵保護院の統合）  
軍人援護対策審議会設置

松本征二編『身体障害者福祉法解説』中央社会福祉協議会，1951年，16-18ページをもとに作成。

戦時体制の強化にともなって，傷痍軍人にたいする対策も整備されていた。傷病軍人にたいする医学的処置については陸海軍病院が全責任をもち，臨時に特設された病院では医学的リハビリテーションもかなり活発におこなわれていた。再び軍務に復帰できない傷病軍人にたいしては，1938年に厚生省外局として設置された傷兵保護院が長期療養と職業的リハビリテーションをおこなった<sup>4)</sup>。傷兵保護院は翌1939年7月の軍事保護院設置にともない廃止される。以降，軍事扶助法の施行を中心とする一般軍人にたいする援護事業とともに，傷痍軍人対策は軍事保護院が所管するものとされた。

傷痍軍人対策はたんなる救護にとどまらず，より積極的な内容をもつも

4) 高瀬安貞「身体障害者対策の変遷」日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』勁草書房，1967年，311-312ページ。

のであった。その基本的な姿勢は傷痍軍人の「動員前ノ状態ヲ目標トシテ心身ノ恢復ヲ図ルト共ニ恩給ノ支給ニ加ヘテ傷痍軍人ノ社会的経済的復活ニ資スル各般ノ措置」<sup>5)</sup>を講ずることにあつた。「廃兵」から「傷痍軍人」として位置づけることにより、持っている能力を活用しようとしたのである<sup>6)</sup>。そして、傷痍軍人本人の対策にとどまらず、戦死者や傷痍軍人の遺族への対策をも含んでいた。具体的には、(1)医療保護、(2)職業保護、(3)教養教化、(4)優遇措置、(5)その他、の5分野からなるものであった。

いくつかの内容を簡単に紹介しておこう。(1)医療保護は、結核を対象とした傷痍軍人療養所、傷痍軍人温泉療養所、精神障害者を対象とした傷痍軍人精神療養所、委託療養制度、および居宅医療制度からなっていた。(2)職業保護は、傷痍軍人の社会的経済的復活を最終目標とした自立助長をめざすものであった。(4)優遇措置は、「傷痍軍人記章令」にもとづく記章の授与、国鉄等交通機関の無料ないしは割引制度、子女の教育・育英にかんするものなどが措置された<sup>7)</sup>。

## 2 占領開始—傷痍軍人対策の廃止

第二次世界大戦は、膨大な数の障害者を生み出した。傷痍軍人をはじめとして、戦傷病者、被爆者、戦災被災者、軍需産業災害被害者などである。もちろん、かれらの他にも、とくに戦争によらない身体障害者も存在した。こうした人々については、(1)傷痍軍人、(2)戦災による身体障害者、(3)一般的な身体障害者に分類することができる。正確な内訳を統計資料で確認することはできないが、(1)傷痍軍人が圧倒的に多かったことは、後の資料等からも容易に推測されるところである。

連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）が設置されたのは、1945年10月2日のことであった。連合国最高司令官（SCAP）と米太平洋陸軍

5) 1938年2月27日付傷痍軍人保護対策審議会答申（村上前掲157ページ）。

6) 村上前掲（1987年）160ページ。

7) 村上前掲（1987年）159-162ページに詳しく紹介されている。

総司令官（CINC／AFPAC）を兼ねるマッカーサーのもとに、9局からなる幕僚部が設置されたのである。このGHQ／SCAPが通常「GHQ」とよばれるものである。対日占領政策は、非軍事化・民主化を掲げて開始された。この方針にもとづいて、マッカーサーとGHQは、日本で対日占領政策を実施した。そのうち、主として国民の救済に係わったのはPHWであった。

PHWは、早い段階で、救済についての方針をしめしている。1946年2月に発令された覚書「社会救済」（SCAPIN775）である。ここにしめされたのは、国家責任、無差別平等、公私分離で、公的扶助の「三原則」とよばれた<sup>8)</sup>。PHWがこのような覚書を発した主要な目的の一つは、救済における軍人の優先的な取扱いを排除することであった。そして、確実に期すために、日本政府に実施の責任を負わせようとしたのであった。

こうした方針のもとで、戦前・戦中からの制度が改革されていった。とくに、軍人軍属への優遇措置は次々に廃止されていくことになる。傷痍軍人対策もまた、GHQが掲げた「非軍事化・民主化」の方針に抵触するものとして、廃止に追い込まれていった。

傷痍軍人対策の廃止は、具体的には、以下のような段階を踏んで行われた。まず、1945年9月2日指令第1号によって、軍関係の施設などの凍結が命ぜられた。占領軍の指示があるまで、それらの施設や資材などを現状のまま、かつ良好な状態において保持するものとされたのである。陸海軍病院をはじめとする療養所や療養施設もその対象とされたのであった。

#### 指令第一号

（中略）

六 責任アル日本国及日本国ノ支配下ニ在ル軍及行政当局ハ連合最高司令官ヨリ追テ指示アル迄左記ヲ現状ノ儘且良好ナル状態ニ於テ保持スルモノトス

8) 覚書にはa, b, cの3項があり、それぞれの内容は順に無差別平等、国家責任、必要十分である。当時の厚生省の見解では、bを国家責任と公私分離の原則として分け、「三原則」としている。後に、小川政亮がcに基づく「必要十分」を加えて「四原則」とよぶなど、現在では論者によって「三原則」とも「四原則」ともよばれている。

(イ) 一切ノ兵器、彈藥、爆発物、軍用ノ裝備、貯品及需品其ノ他一切ノ種類ノ軍用器材及他ノ一切ノ軍用資材

(本命令第四項ニ特ニ規定スルモノヲ除ク)

(ロ) (略)

(ハ) 飛行場、水上機基地、対空防備施設、要塞其ノ他防備地域ヲ含ム一切ノ軍事施設及建造物並ニ一切ノ右防

備施設、軍事施設及建造物ノ設計及図面

出典：外務省特別資料部編『日本占領及び管理重要文書集 第1巻 基本篇』

1949年，40-42ページ。

日本政府はGHQにたいし、これらの施設の返還をもとめた。敗戦直後の混乱した社会情勢に加えて、海外からの大量の引揚者、復員者にたいする医療対策が必要とされたためであった。その結果、1945年11月19日「陸海軍病院に関する覚書」<sup>9)</sup>で、返還が通知された。指令第1号によって凍結されていた軍関係病院等は、GHQから内務省をへて、一般市民の医療に責任をもつ厚生省に移管されることになった。また、軍事保護院所管の施設についても、同月13日付「軍事保護院に関する件」によって厚生省に返還されることになった。

これによって、軍関係者のために設置されていた病院や診療所などが、一般国民のための医療機関として解放された。返還を通知した覚書ではいずれも、傷痍軍人あるいは退役軍人、およびその家族に限定しないこととされた。そして、1945年11月30日に陸軍省と海軍省が廃止され、翌12月1日に厚生省の外局として医療局が設置された。そして、返還された旧陸海軍病院119カ所および軍事保護院所管の傷痍軍人療養所や保育所など53カ所を、一般国民を対象とした国立病院および国立療養所としたのである<sup>10)</sup>。

9) 原文は厚生省医務局編集発行『国立病院十年の歩み』、1955年、6-7ページに所収。

10) 厚生省医務局前掲（1955年）5-8ページ。

しかし、こうした医療機関とくに国立病院の運営については、陸海軍病院の時代とそれほど変わりがないのが現実であった。第一に、患者についてである。一般国民の中に軍人軍属などをはじめとする軍関係者がかなり含まれていたと考えられる。また、軍関係の患者は引き続き軍病院や軍事保護院の医療機関で入院および治療を受けることが通知されていた<sup>11)</sup>。さらに、国立病院として新たに出発することとなっても、しばらくの間は「戦傷病者、戦災者、引揚者等」の施療を優先的に取り扱うこととされた<sup>12)</sup>。第二に、医療機関の組織や職員についてである。陸海軍病院の組織や職員を概ねそのまま存続させる措置がとられた。診療業務に遅滞が生じないようにするなど諸般の事情を考慮して、可能なかぎり急激な変化が避けられたためであった<sup>13)</sup>。

傷痍軍人にたいする教育機関も、医療機関と同様に一般国民に解放された。GHQの四大教育指令のうち第一の指令である「日本教育制度ニ対スル管理政策」（1945年10月22日）をうけて、厚生省は同年11月30日に「養成所（失明傷痍軍人教育書）教育方針ノ変更ニ関スル件」を通知した。これにより、教員養成所長、失明傷痍軍人教育所長、および各職業輔導所長に、軍国主義にもとづく教育の廃止を通知したのである。さらに、1945年12月1日に各地方長官あて「傷痍軍人職業再教育に関する件」の通知によって、その対象者を広く「復員者、戦災者、引揚民及徴用者其ノ他一般国民」に拡張することとした。これらの教育施設も、傷痍軍人に与えられた特権としての機能が解体され、一般国民を対象とした施設として機能することになったのである<sup>14)</sup>。

また、軍事保護院も1945年11月末に廃止された。これはGHQの指令によるものというよりは、厚生省がそれまでの体制、機構及び人員を温存し

11) 1945年10月18日の軍事保護院医第1185号、各地方長官宛、軍事保護院管理局長通知「軍患者ノ医療保護取扱ニ関スル件」

12) 1945年12月28日付「国立病院規定」の告示による。

13) 厚生省医務局前掲（1955年）21ページ。

14) 村上前掲（1987年）165ページ。



ようとして、自発的に解消したものであった<sup>15)</sup>。軍事保護院は厚生省の外局、保護院と医療局に分割された。1946年2月には保護院が廃止され、その業務は厚生省内局の社会局と勤労局へ吸収された。医療局も同年11月に廃止され、内局の医務局へと吸収された。こうして、職業補導については厚生省勤労局（後の労働省職業安定局）で、医療については医務局で、その他の大部分は社会局で所管するものとして分割されたのであった。

村上によれば、傷痍軍人にたいする優遇措置あるいは特権、特典といったものが解体されたことは、かれらにたいする諸施策・諸事業がなくなってしまうことを意味するものではなかったという<sup>16)</sup>。GHQは非軍事化・民主化路線にしたがって、軍人軍属にたいする優遇措置を解体し、軍国主義につながるものをことごとく取り除こうとした。これにたいし、日本政府は形式的にはGHQの指令に従いながらも、その実質において従来の施策のレベルを維持しようとしたという。村上は、当時の厚生官僚であった黒木利克の言葉を引用する。

しかし、それ迄の間、厚生省として無為に過していたわけではなく、保護院から引継いだ傷痍者の職業補導については勤労局（後の労働省職業安定局）で、医療については医務局で、その他医療費、生活費支給、義肢などの支給などは社会局で引続き実施しており、また国立失明軍人寮は公益法人失明者保護協会を設立してこれに経営を移し、更に昭和21年2月には大日本傷痍軍人会を自発的に解散し、その財産を承継せしめて同年3月財団法人協助会を設立した。この団体は傷痍者を会員とし、会員の親睦、相互扶助、福利厚生、身上相談などの事業を行うことを目的とした。

政府としては、傷痍軍人の援護をこのような形で温存しようとしたのである…

出典：黒木利克『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、1958年355-356ページ。（傍点は、村上が付した箇所を踏襲。）

15) 黒木利克『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会、1958年、355-356ページ。

16) 村上前掲（1987年）166-167ページ。

## II 身体障害者運動

身体障害者が生活困窮の状況にあったことを反映して、運動組織が結成されるようになった。身体障害者の激増という現実、他方で、唯一の身体障害者対策であった傷痍軍人対策は廃止されていった。そうした中で、かれらは「生活困窮者緊急生活援護要綱」や生活保護法（旧法）によっては十分に保護されていなかったのであろう。また、民主化促進の一環として、GHQが労働運動などの運動を支持する姿勢を見せたことも反映されていると考えられる。

障害者運動のうち、もっとも早い時期から展開され、影響力をもったのは、復員傷病兵や傷痍軍人らによるものであった。厚生省が形をかえて傷痍軍人の援護を温存しようと努力したにもかかわらず、かれらこそが戦後最初期の身体障害者運動の担い手であった。

傷痍軍人らが早くから運動を結成した要因としては、かれらの直面する生活問題が切実であったことがあげられる。SCAPIN338「恩給及び年金に関する件」によって、交通機関の無料ないしは割引制度といった優遇措置はことごとく廃止された。元軍人にたいする恩給や傷病年金についても、一般文官や厚生年金に比して低い水準に引き下げられた。軍事扶助法の施行が停止されたのとあわせて、軍関係者の生活は著しく困窮していったのであった。

そして、傷痍軍人らには、団結の場があったことも一つの要因であったと考えられる。かれらは旧陸海軍病院である国立病院や国立療養所入院によって、団結の場をもった<sup>17)</sup>。かれらの直面する生活問題が切実であったことはもちろんである。しかし、他の身体障害者とくらべたとき、団結の場を持てたことが運動結成を可能にした大きな要因であったと考えられ

17) 山田明「占領下の身体障害者運動と身体障害者福祉法制定への参加」児島美都子、真田是、秦安雄編著『障害者と社会保障』法律文化社、1979年、200ページ。

る。皮肉にも、厚生省が温存しようとした傷痍軍人対策こそが、身体障害者運動結成の場を作り出したのであった。

1946年夏頃から、国立病院において患者自治会が結成され始めた。自治会結成の目的は、自立更生と相互扶助におかれていた。手術や消毒に必要なガソリンや石炭などが不足しているという深刻な治療の実態、および生活実態であったため、その解消をめざすことも自治会運動の課題となっていた。1947年3月には全国国立病院患者同盟が結成され、傷病兵、軍人の生活、および治療問題の解決をはかる中心的な運動体となっていく。この運動の要求事項には、退院後の障害者としての生活保障要求も含まれていた。たとえば、特設寮（おおそ生活寮と授産所を意味する）の設置促進、職業補導と退院後の就職についてである<sup>18)</sup>。

このほかにも、1946年から47年にかけて、さまざまな身体障害者運動が開始されていった。この時期の運動は、障害者保護法制定運動など戦前からの運動を継承しつつ、生活問題の解消をはかろうとするものであった。しかし、盲人、聾啞者、肢体不自由者というように障害別に分かれ、そのほとんどが他の身体障害者の生活養護まで思い至らなかったという点で、不十分さを指摘されることもある<sup>19)</sup>。その一方で、国立病院における運動のように、社会福祉に特化されない運動であったことも指摘できる<sup>20)</sup>。結局のところ、この時期は傷病軍人を中心にして、生活問題全般の解決をはかるための身体障害者運動が展開された時期であったということになる。

18) 山田前掲(1979年)、200-201ページ。障害者についての要求項目は、全国国立病院患者同盟の1947年12月の第一回総会議題の3、4として取り上げられたものである。

19) 山田前掲(1979年)204ページ。障害別の運動の具体的な展開については、同書202-204ページ。

20) 真田是によると、敗戦後から1960年代までの間に、生活・生存を守る未分化の運動が堰を切ったように展開されたという。身体障害者運動も、この意味では真田の指摘する特徴に合致する。真田は「社会福祉運動の戦後過程」真田は監修『社会福祉運動とはなにか』かもがわ出版、2003年、66ページ。

### Ⅲ 傷痍者保護対策

1947年に入ると、厚生省の傷痍者保護対策が表面化してくる<sup>21)</sup>。その最初のものとなるのが、7月25日に厚生省社会局長から都道府県知事に通知された「失明者保護に関する件」である。この通知は、傷痍戦災又は疾病等のため失明した者にたいして、自立に最も適応した技能を積極的に修得させることとしたものであった。そして、「経済的理由のため必要な技能の修得に支障のある失明者」については生活保護法（旧法）の適用が考慮された。

こうして、「障害」に着目した対策が開始された<sup>22)</sup>。この時期の傷痍者は、基本的には生活困窮者として生活保護法による保護を受けるのみであった。しかも、元傷痍軍人等にたいする保護が不当に少ないのではないかという要望が国会にあげられるなど、生活保護法では十分に救済されていなかったと思われる。とはいえ、生活保護法は無差別平等の原則を掲げていたから、傷痍者にたいして保護を重点的に行うことは不可能であった。そこで、中途失明という特定の「障害」に着目し、その特殊性への対応として自立のための技能修得を促すという対策をとった。それによって、実質的には傷痍者の保護を強化しようとしたのであろう。

21) 村上前掲（1987年）167ページ。以下、本稿において、とくに出典を記さない資料は、村上が厚生省大臣官房総務課保管『永久 傷痍者更生一般 L 4100』から引用したものを参照した。なお、そのように資料的に村上に依存しなくてはならない状況であったが、村上とは異なった考察を行った箇所もある。

22) 村上は7月の二つの通知について、「この段階における傷痍者対策は、基本的に貧困者対策としてとらえ、生活保護法の適用の範囲内で行なわれていた」（前掲、170ページ）とし、「貧困者対策の一環から、まがりなりにも『傷痍者』のみを個別の対象として取り上げ、具体的対策が表面化してくるのは、1947年8月に入ってからである」（前掲、172ページ）とする。しかし、7月の通知の内容はすでに障害に着目した対策となっていたように思われる。後述する8月の「第1次案」は、特定の種類の障害をもつ傷痍者に限定されていた対策の対象を傷痍者全体へ広げようとしたものであったように思われる。

つづいて、7月29日付で社会局長から都道府県知事宛「生活困難な傷痍者に対する義肢の調整修理について生活保護法の適用に関する件」が通知された。この通知でとくに問題となったのは、生活保護法の適用を受けていない傷痍者の取扱いであったという。かれらのうち、義肢等の修理費用が負担できないものについては、生活保護法を適用するか否かについて判断に苦しみ場合が多く、民生委員によってまちまちな取扱いであった。こうした状況にたいして、国としての一応の統一見解を打ち出したのである。義肢等の修理費用という非常に限定されたものの基準をしめすことによって、わずかではあっても、傷痍者の生活保護法にかんする不利益を解消しようとしたのであろう。

こうした通知は、厚生省が傷痍者保護対策を模索したものであったように思われる。何らかのかたちで傷痍者対策を行おうとすれば、その大半は元軍人軍属となる。それではGHQの方針に反することになる可能性が高い。しかし、現実には、多くの傷痍者が保護を必要としている。そのため、地方自治体の主導、障害の限定<sup>23)</sup>、あるいは現行の制度の活用といった形で、傷痍者保護対策を模索したものと考えられる。

とはいえ、こうした通知によって、傷痍者保護はそれほど拡大しなかったようである。たとえば、後述するように、GHQの民政部(GS)は、東京都が計画していた職業輔導施設にかんして「重大問題になるかもしれない」という申し入れをしている。東京都を名指ししたことに示されるように、技能修得のための職業訓練が多くの地方自治体で実施されるようになって

23) 1948年1月2日の記録用覚書(社会福祉研究所編『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』1978年、173ページ、以下、『報告書』と略)によると、49万人余の身体障害者中、結核によるものが20万人、切断者が9.3万人にたいし、「盲」は1.8万人にすぎない。また、同書178ページでは、元軍人の盲人の数は0.2万人、市民の盲人の数は1.4万人強とされる。盲人には元軍人の割合が比較的低かったようである。盲人にたいする保護制度は日本では比較的古くからあった(松本征二編『身体障害者福祉法解説』中央社会福祉協議会、1951年、12ページ、および黒木前掲(1958年)353ページ)、ことなどからも、失明者の保護は比較的無難であったと思われる。

ていたとは考えにくい。

そうしたなかで、傷痍者の困窮にたいして根本的な解決を図ろうとしたのが、「傷痍者の保護に関する件（第1次案）」（以下、「第1次案」と略）である。「第1次案」は、8月1日に厚生省がGHQに提出したもので、傷痍者の「身体的欠陥に応じた特殊の対策を講ずる」必要が述べられていた。具体的な対策としては、障害の種類別に(1)失明者、(2)四肢切断者、(3)内部疾患者及び頭部損傷者、(4)両目失明且つ四肢を切断する者等に分け、それぞれの障害に応じた対策を講ずることとした。そして、職業訓練によってもおお独立自営が不可能なものにたいしては、収容施設を設けるというものであった。こうして対象を各種の「障害」をもつものに拡大し、かつ職業訓練のみではなく、重度の「障害」をもつものの救済をもおこなおうとしたのである。

こうした、無差別平等の原則に抵触するとも考えられる傷痍者保護対策が、この時期にあえて打ち出された理由を、村上は以下のように説明する。すなわち、(1)日本国憲法の制定により、傷痍者保護対策実施のための法的根拠が確立したこと、(2)生活保護法施行後10ヶ月が経過したことにより、金銭給付にとどまる傷痍者保護の問題点が浮かび上がってきたこと、(3)児童局新設により、社会局がより精力的に傷痍者問題に取り組む状況が出来たこと、である<sup>24)</sup>。資料の制約から、本稿ではこれらの説明を検討することはできない。しかし、身体障害者運動が1947年に入って盛り上がりを見せたことは、あげられるべきであると思われる。その理由は以下のとおりである。

「第1次案」では、傷痍者保護対策が必要な理由として、以下のことがあげられたという。傷痍者のうち生活が困窮しているものについては、生活保護法が適用されている。それでもなお多くの傷痍者が、人道上からみても放置が許されないような生活状況におかれている。そのため、国会においても積極的な施策を要求している状況である、というものであった。

24) 村上前掲（1987年）173-174ページ。

したがって、国会における要求が理由の一つであったことがわかる。その要求とは、前述の身体障害者運動が主に行っていたものと考えられる。この時期になると、傷病軍人らによる全国国立病院患者同盟のほかにも、全日本聾唖連盟による保護施設設置などの要求や、元国鉄職員による鉄道傷痍者団体連合会の運動なども見られるようになっていた。

「第1次案」にたいするGHQからの回答は、8月8日のGHQと厚生省の打ち合わせの席上で、PHW福祉課長と厚生省社会局長とのやりとりの形で行われたという。GHQは、(1)生活保護法の適用者のみを取り上げること、(2)戦争による傷害などの原因別区別を行わないこと、(3)年金の代替措置として優遇措置を行わないこと、(4)職業輔導は労働省の所管であること、などをあげた。PHW福祉課長は「第1次案」にあげられた対策が恩給など優遇措置の代替措置となることを懸念して、SCAPIN775の原則を堅持するよう回答したのであった。

この協議は、傷痍者保護対策が元傷痍軍人にたいする優遇措置であるか否かの解釈をめぐるものであったといえる。傷痍者の取扱いをめぐるGHQおよび厚生省の双方がかなり神経質になっていたのであろう。児童福祉法の協議と比較してみると、児童福祉法の協議は当初はPHWの福祉課の係長や厚生省社会局の事務官らに任されていた。それにたいし、傷痍者保護対策は、始めからPHW福祉課長と厚生省社会局長の間で協議されているのである。

8月15日には、厚生省は「第2次案」を作成し、GHQに提出した。「第2次案」では、傷痍者保護対策の必要性がさらに詳しく説明されていた。すなわち、(1)傷痍者が貧困であること、(2)傷痍者が将来的に自活するためには金銭的給付のみでは十分でないこと、(3)今まで傷痍者に対する特殊の保護対策が実施されなかったのは、元軍人への優遇施策であると誤解されることを恐れたこと、(4)しかし、傷痍者の多くは下級兵士及び軍属であること、(5)新しく考えている傷痍者保護対策は、生活困窮者対策の一環であること、というものであった。ここから、傷痍者保護対策が以下のように

考えられていたことがわかる。貧困者対策であること、将来的な自活が目標とされたこと、元軍人軍属にたいする優遇措置ではないこと、である。

そして、具体的な実施事項としては、以下のものがあげられた。傷害の種別に(1)失明者、(2)四肢切断者、(3)結核患者、(4)両眼失明かつ四肢切断者、と分類されたものと、(5)ガーゼ・ほう帯等の医薬品にかんするものとである。

こうした具体的な対策は、「施設利用費用」を負担できるものや「裕福な者」も対象にした。これを村上は「個人の経済的状況の如何にかかわらず、傷痍という事実に対しての対策」<sup>25)</sup>ととらえている。しかし、「第2次案」は「生活困窮者対策の一環であること」とされている以上、村上の考察には若干の違和感を感じるのが正直なところである。傷痍という事実にたいしての対策をとるという方針は当初からのものであり、生活困難なものにたいしては生活保護法を適用するとされていることから、基本的な方針はそれほど変化がないように感じられるのである。

むしろ、「生活困窮者対策の一環であること」を明言したことが大きな変化であるように思われる。これは、PHW福祉課長が「第1次案」にたいする回答のなかで、「生活保護法の適用者のみを取り上げること」と述べたことを受けたものであろう。しかし、生活保護法が適用されている傷痍者は限られていたから、そのような限定をすれば多くの傷痍者が除外されてしまうことを懸念したのではないだろうか。そこで、「生活困窮者対策の一環」としつつも、生活保護法の適用者ではなくても利用できるような対策にしようとしたと考えられる。

8月21日に、PHWはGHQの経済科学局(ESS)および民間情報教育局(CIE)の代表者と、厚生省の提出した傷痍者保護対策について話し合った<sup>26)</sup>。さまざまな原因による傷痍者が50万人いると見積もられており、

25) 村上前掲(1987年)175ページ。

26) Protection and Care of the Physically Handicapped: 21 August 1947: PHW-02977。なお、本稿ではPHWの記録として、国立国会図書館憲政資料室が所蔵しているマイクロフィッシュおよびフィルムを用いている。引用箇所については、「件名：日付：請求番号」で示している。



すでに厚生省や国会は傷痍者の関連団体から圧力を受けているということであった。厚生省の案は、必要に応じた職業訓練によるリハビリテーションプログラムを開発しようとしていると説明された。GHQには、当初から「更生」に重点をおいた対策として理解されていたようである<sup>27)</sup>。

この会議で決められたのは、以下の点であった。提案された対策を承認する前に、それを実施する法律等について完全を期すべきであるとされた。また、技能や費用など説明が求められる点や、省庁間の所管の重複などにも言及された。そして、この提案にたいし、PHW, CIE, ESSおよびGSが検討し、承認かあるいは助言を行うこととされた。

この会議に基づいて、PHW福祉課長は8月23日に厚生省に「第2次案」についての回答を行った<sup>28)</sup>。村上は、その内容を以下のように整理する。

- ① GHQ内部において、労働及び教育関係局と相談した。決定的なものとするためには、政治部の許可がいるから次の資料を提出すること、ア 法案、イ 実施主体（国・県・市あるいは民間団体か）、ウ 対象者の内訳、エ 経費の負担区分、オ 遊休施設の利用可能状況、カ 文部省・労働省の了解程度。

政治部は年金制では許可しないと思われる。

- ② 国会では、「かようなことが交渉中で、司令部でも関心ある注意を持っている」、新聞に対しては、「最後の点を除き、『細部を計画して交渉中である』といてよい。但し、「軍人」ということはいつてはならない。
- ③ 自分個人としては、「傷痍元軍人を放ってをくと危険思想に陥る慮あることは分る。」「不具者に対しても何かするといふことは大切である。」

出典：村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房、1987年、176ページ。

村上はこの回答を「第二次案受領後のGHQ／PHWの動きは、予想に反

27) GHQ側の文書では“rehabilitation”, “training”が使われている。

28) Proposed Program for the Rehabilitation of Physically Handicapped Persons : 23 August 1947 : PHW-02977

して積極的な態度を示していることがわかる。(中略)一週間の間に、GHQ内部の関係セクションとの折衝を行ない、労働・教育の了解をとりつけていることがわかる。」<sup>29)</sup>とした。そして、第1次案から第2次案へのこうした態度の変化の要因として、以下のことが考えられるとした。すなわち、(1)2年という占領経験のなかで、元傷痍軍人対策に手をこまねくことの社会的問題性を感じるようになったこと、(2)傷痍という状態に対応するには、金銭的給付のみでは処理しきれない現実を認めざるをえなかったこと、である。

しかし、筆者には、むしろPHWが第2次案の承認に慎重になっているように感じられた。前述のGHQ内部の会議の内容は、PHWが関係部署の了解を取り付けたというよりは、承認するか否かを判断するための具体的な事項を確認したように思われた。折しも、時事通信の英訳記事をめぐって、GHQおよび日本政府の双方が、傷痍者等の取扱いにかんしてかなり神経質になっていたと推察される<sup>30)</sup>時期なのである。

とはいえ、GHQも傷痍者保護対策の必要性を認識するようになっていたことは、村上の指摘の通りであろう。救済の責任は日本政府に負わされていたし、傷痍者をめぐる圧力団体の活動もGHQには伝えられていた。したがって、この段階でGHQは、傷痍者保護対策を検討する必要は認めたものの、日本政府がこれをどのように実現しようとしているのか、慎重に検討することにしたとみるべきであろう。

9月3日には、第3次案がまとめられた。これは、GHQの具体案提出の指示に従ったものであった。そのため、GHQの要求にあわせて、予想される対象者数や財源計画などを含む具体的なものとなった。ただし、GHQの要求にあったような法律の案は作成せず、「国立光明寮」設置にか

29) 村上前掲(1987年)176-177ページ。

30) 1947年8月13日付時事通信の英訳記事は、傷痍者にたいする生活保護法適用についての政府の指示は「恰も政府や東京都が未復員軍人家族や元の傷痍軍人などを優先的に保護しようとしてゐる」ので、これは「無差別平等の原則に反する」とした。村上前掲(1987年)170-171ページ

んするもの以外は現行法で対応するつもりであることが表明された。

9月半ばには、東京都の傷痍者保護対策について、GSから厚生省に申し入れがあった。東京都が「旧軍人軍属にして、戦争後公務につき傷病をこうむりたる者」の救済に支出をしたこと、国会が同様の計画のための予算を計上したこと、東京都に旧軍人をおもな対象とした職業輔導施設が修理されつつあること、といった情報が伝えられたためであった。GSは、このような事実があるなら「それは覚書775号違反である」として、「如何にしてだれによって予算化ないし支出の措置がとられたか、又だれがその舎を使うことになるか等具体的事実を至急調査・報告」することを求めた。傷痍者への対策について、建前や名目ではなく実態が問われたのであった。

この申し入れにたいし、厚生省社会局長が9月23日付で回答した。内容は、(1)東京都の保護施設の計画および予算の詳細、(2)国会でそのような予算計上の事実はないが、GHQの了解が得られれば、前記施設に補助を出したいこと、(3)前記施設は旧軍人軍属のみを対象にするものではないし、年金ではなく自己の労働によって生活の資を得ること、(4)東京都は浮浪者、引揚者および未亡人の更生計画と並べて考えており、旧傷痍軍人のみを特別に保護してならないことは十分承知していること、であった。厚生省は、傷痍者保護対策が旧軍人軍属を優遇するものではないことを主張したのであった。GHQは、傷痍者保護対策について、まだかなり神経をとがらせていたのである。

9月28日には、厚生省は社発第1356号をもって「傷痍者収容施設主任者事務打合会に関する件」を東京都ほか9都道府県知事あてに通知した。この通知において、10月10日に「事務打合会」を行うこと、会合には「申請の傷痍者収容施設設置に必要な『指定生産資材割当申請書』を携行せしめられたい」旨が連絡された。この通知からは、厚生省が傷痍者保護対策について、具体的な動きをしていたことが推測される。ただし、それがどの程度具体的な内容や手続きを含むものであったのかは不明である。

10月9日に、第3次案にたいするPHW福祉課長の回答が厚生省社会局長へと伝えられた<sup>31)</sup>。PHW福祉課長は以下の10項目の修正を求めたうえで、新しい法律を準備するときにも、この修正項目を念頭におくべきであるとした。なおかつ、新しい法律は国会提出前に注意深く検討すべきであること、対策の修正案はSCAPへと提出される予定であることが伝えられた。

- a 退役軍人・傷痍軍人を特別優先待遇するものでないことを明らかにすること。
- b この計画はすべて政府、地方自治体が行ない民間団体、半官半民団体にやらせないこと。
- c 施行の責任主体を明らかにすること。
- d 更生の見込みのない重度のものは収容しないこと。
- e 保護施設を全国46府県ママに設けることは健全でないこと。既存建物を利用する案は結構である。
- f 四肢切断者と失明者にして手足を失った様な労働困難の者とを区別する必要なきこと。
- g 義肢修理所を全国各府県ママに設ける必要はない。数カ所の医療中心地に設けること。
- h 教育・福祉に関する現存の政府機関との関係を明らかにすること。
- i 本計画施行の行政上の手続きを明らかにすること。
- j 本計画は全般的な厚生福祉計画の一環であり、生活保護法、児童福祉法を実施するものが本計画施行の任に当るべきこと。

出典：村上前掲（1987年）180ページ。

これらの修正点から、あくまでSCAPIN775を堅持している基本姿勢がうかがわれるのは村上の指摘<sup>32)</sup>のとおりであろう。無差別平等の原則については、「a」において明確に元軍人の特別優遇措置を禁止し、「d」に

31) Japanese Rehabilitation Proposals : 9 October 1947 : PHW-02977

32) 村上前掲（1987年）183ページ。

において「更生の見込みのない重度のもの」を対象からはずすことによって恩給停止の肩代わりとなることを禁止した。公的責任の原則については、「b」において「民間・半官半民団体」に移譲しないことを明記し、「c」において施行にあたっての実施主体を明らかにすることを要求し、「i」において「行政上の手続き」を明らかにすることによってその原則を貫こうとした。

第3次案への回答後、PHWはESSの職業訓練担当と会議をおこなった<sup>33)</sup>。PHWは、労働省が計画している身体障害者の職業訓練について、説明を求めたのである。ESSによると、半分しか活用されていない訓練施設が多く、しばらく身体障害者が利用することが検討されたというものであった。しかし、現在ESSが計画しているところでは、通常の職業訓練によって一般的な職業に就くことのできるものしか含まれないと思われると述べた。そして、多くの身体障害者は特殊な訓練を必要としていること、そうした訓練は労働省の施設では提供できないことを認めた。PHWはESSの案に賛同し、進捗状況を知らせよう求めた。ここからは、PHWが厚生省と労働省との業務の重複を懸念していたことがうかがえる。

10月18日には、厚生省が「第4次案」をGHQに提出した。「第4次案」では傷痍者保護対策の必要性をこれまでよりさらに積極的に以下のように説明した。人道上の観点にくわえて、危険思想の排除という治安維持の観点からも、傷痍者保護対策の必要性を訴えたのである。

彼等の困窮の程度は最近愈々激しさを加へ、人道上からも放置を許さない状態であり、且つ之を放置する時は政府に対し怨嗟の声を放ち或は極端な思想を抱くに至る虞れなしとせず、一般世論も深い関心を示すようになり殊にこの度の国会では政府が更に積極的な施策を行うことを強く要求している

出典：村上前掲（1987年）184ページ。

33) Training of Physically Handicapped Persons in Ministry of Labor Vocational Training Shops : 16 October 1947 : PHW-02977. (日付部分は鮮明ではなく「15」とも「16」とも読めるが、「16」と判断した。)

治安維持という新しい視点は、GHQが占領政策を遂行する上で非常に重要なことでもあった。なぜなら、GHQはこの1947年の初めに空前の2.1ゼネストを回避したばかりであったためである<sup>34)</sup>。このように新たな、しかも強力と思われる根拠を厚生省が持ち出してきたのは、GHQの承認を取りつけるための努力が続けられていたということであろう。つまり、この時点ではまだ厚生省は、GHQの承認をえられる確信をもっていなかったと思われる。

「第4次案」は、以下のような基本方針をあげた。

- a 本計画は一般生活困窮者保護対策の一環として、旧軍人軍属と一般人とを区別することなく、すべての困窮せる傷痍者をその傷痍の状態に応じて保護更生せしめようとするものである。
- b 従って本計画の実施に当る者はすべて通常の厚生福祉対策に従事する者と同様であり、中央政府では厚生省社会局が、地方では府県庁の厚生課が中心となって関係部局と連絡し乍ら実施の責に任ずるのである。地方事務所や市町村の吏員又は民生委員なども夫々の職分に依じてこの仕事に携はるのである。
- c 本計画を実施するためには目下の処特別の法令を要しないと考へる（附録第4の光明寮に関する政令の例外を除いて）、生活保護法その他厚生福祉に関する言行の法令を活用することによって本計画を実施することができる。
- d 本計画の実施に要する経費は未だ大蔵省当局の了解を得たものではない。厚生省に於ける概略の計算である。今後逐次大蔵省と折衝して予算化したい考へである。

四肢切断者及結核治癒者のための本年度の計画5000万円については目下大蔵省と折衝中である。

出典：村上前掲（1987年）184-185ページ。

この基本方針からは、傷痍者保護対策があくまで生活困窮者保護対策の

---

34) 村上前掲（1987年）184ページ。

一環として考えられていたことがわかる。計画された対策は、元軍人であるかどうかを問わず、困窮する傷痍者を対象にし、その傷痍の状態に応じて「保護更生」させようとするものであった。傷痍者保護対策は、一貫して生活困窮者保護対策として生活保護法（旧法）と密接に関係するものとして考えられていたのである。

そのため、光明寮にかんする制令以外は、この計画を実施するための特別な法令は必要ないとされた。生活保護法その他の現行の法令を活用することによってこの対策は実施できると考えられていた。このことから、(1)保護対策の対象、(2)法令は不要とされたこと、について以下のような考察を行うことができる。

まず、(1)傷痍者保護対策の対象についてである。「第4次案」は「保護更生せしめようとするもの」であった。ここでは明言はされていないものの、対象となるのは保護更生の可能性のあるもののみであったのではない。PHW福祉課長の「第3次案」回答にあったように、「更生の見込みのない重度のもの」は対象として想定されていなかったと思われる。したがって、こうした重度の「障害」をもつものはそれまでと変わらず、医療機関や生活保護法（旧法）のもとで保護をうけると考えられていたことになる。

つぎに、(2)傷痍者保護対策について、特別な法令は不要とされたことである。この点は、児童福祉法の場合には、厚生省は「児童保護法」を早くから構想していたことと対照的である。その理由としては、第一に、傷痍者保護対策があくまで生活困窮保護対策の一環として考えられていたことがあげられる。そのため、生活保護法（旧法）を補足するものとして考えられていたのであろう。第二に、傷痍者保護対策はあくまでも臨時のものとして考えられていた可能性が指摘できる。傷痍者とはいえ、そのほとんどが元傷痍軍人であった<sup>35)</sup>。つまり、傷痍者保護対策の必要性が高まっ

35) たとえば、1948年1月2日のGHQ内部の文書では、49万人余の身体障害者のうち「退役軍人」は32万人余とされている。（社会福祉研究所前掲、173ページ）

ているのは、戦争によって元傷痍軍人が急増したことが原因であり、したがって戦後の一時的な現象として考えられていたのではないか。傷痍者保護対策は「すべての困窮せる傷痍者」を対象にしつつも、元傷痍軍人を念頭に考えられていた側面が強いと思われる。

「第4次案」の提出をうけて、GHQは10月24日に会議を開いた<sup>36)</sup>。PHW、ESS、およびCIEによるものである。PHWはこの対策が計画された大きな理由は国会への要求であること、生活保護法その他の現行法の下で着手できることを説明した。会議では、このプログラムについては厚生省、労働省、および文部省が関係するものであることが確認され、それぞれの省の代表を会議に出席させることになった。

まず、PHWと厚生省社会局の代表者による会議が10月29日に行われた<sup>37)</sup>。厚生省は自らの管轄する授産場や職業訓練所について、現状を報告した。PHWはかれらの説明にたいし、そのような対策の利点が不明瞭であり、労働の分野での対応より福祉の分野での対応のほうが適しているかどうかは判断はできないと述べた。PHWがとくに疑問をもったのは、母子寮が職業訓練の一部として授産場を用いていることで、母親にとってそれが価値ある訓練であるかどうか、ということであった。

11月4日には、CIE、PHW、および文部省による会議が行われた<sup>38)</sup>。文部省からは、傷痍者の更生プログラムについて、施設を新設するのではなく既存の学校を利用することが提案された。しかし、計画の教育プログラムにかんする部分については不明瞭なところもあったため、省庁を一同にあつめてより明瞭な計画をたてることになった。

36) Staff Section Conference on Proposed Plan for Rehabilitation Project for the Physically Handicapped : 24 October 1947 : PHW-02977

37) Workshops and Training Institutions under the Ministry of Welfare : 29 October 1947 : PHW-02977

38) Rehabilitation Program for Physically Handicapped : 4 November 1947 : PHW-02977



GHQと日本政府の合同会議が行われたのは、11月8日のことであった<sup>39)</sup>。GHQからはPHW, ESS, およびCIEが、日本政府からは厚生省, 労働省, および文部省が出席参加した。この席で、PHW福祉課長はPHWの目標をあらためて示した。村上が傷痍者保護対策にかんする原則として引用したものは、これをもとにしたものであると考えられる。

- 1 無差別平等でなければならぬ。一元軍人が相当いる。それを特に目指してそのために他の不具者の便宜が阻まれないようにせねばならぬ。又旧軍人がいくらいるというような区別をせぬ方がよい。これらの人も保護を受けねばならぬことは当然である。
- 2 関係方面の強力により統制されたものでなければならぬ。
- 3 積極性のある範囲の広いものでなければならぬ。政府が責任を果たすために何かやる態度を示すだけではいけない。実際に何か行われなければならぬ。
- 4 半官団体, 民間団体に政府の責任を委譲転嫁してはならぬ。
- 5 (自分の提案だが) 各省にまたがる一の院, 部, 委員会を組織すべきだと思うが政府できめてほしい。自分はこの案に許可を与える前に文部省・労働省の理解を得, その協力を確かめた上で許可したい。

出典：村上前掲（1987年）186ページ。

村上によると、これらの条件を満たす限りにおいて「第4次案」は認められたという<sup>40)</sup>。筆者の入手できたGHQ側の資料<sup>41)</sup>を見る限りでは、承認されたといえるのかどうかは不明である<sup>42)</sup>。確認できるのは、GHQの各部から意見が出されていることである。CIEからは、委員会について、

39) Program for the Physically Handicapped : 8 November 1947 : PHW-02977

40) 村上前掲（1987年）186ページ。

41) Ibid. 8 November 1947

42) 当の厚生省も傷痍者保護対策案が了解されたものとは受けとめなかったようで、11月18日の合同会議の席上で、了承の確認を取っているという。村上前掲（1987年）186ページ。

専門家以外を加えることと、各省の分担がはっきり決められるように個々のケースについてフローチャートを使用することが提案された。ESSからは、個々人について連続性のある対策であること、女性もこの対策や委員会に参加させるべきであることが提案された。PHWは、この対策が成功するかどうか、承認されるかどうかは、対象者の選択、とくに初期の段階で精神的・身体的にもっとも適した人々を対象とするかどうかによっておおよ決まらるであろうと指摘した。そして、全体としては施設教育委員会（Council on Institutional Education）を利用することや、産業と労働の組織が計画に参加すべきであることが提案された。PHW福祉課長はまた、委員会の要項を作成することや、フローチャートを含む事業全体の計画を提出することを求めた<sup>43)</sup>。

11月18日の会議では、8日の会議で求められた文書等が提出された。その中では、たとえば、同月13日に作成された「傷痍者保護対策委員会要項」が了承されている。GHQ側の文書<sup>44)</sup>によると、この日の会議で、厚生省は対策の第一段階として、生活のための収容施設が必要であったり、通常の訓練で対応できないような、より重度の傷痍者の施設を設立することに財源を使えないようにする許可を求めている。しかも、それを承認前に行いたいというのであった。PHWは厚生省に、対策全体にわたるより完全な計画を提出するよう求めた。

この会議をうけて、「傷痍者収容施設の計画について」詳細な計画が厚生省からPHWに提出された。11月26日に準備されていたものであるが、実際に送られたのは12月9日付であった。この計画では、(1)傷痍の原因によらず「身体的欠陥を有する」もの一般を対象としたこと、(2)治安対策の

43) 記録では、11月28日に提出するよう求めたとされる。しかし、11月18日に会議を開催していることから、11月18日の誤りではないと思われる。

44) Proposed Program for Physically Handicapped : 20 November 1947 : PHW-02977.

同文書には会議の日付がないが、中央における委員会の設置が認められていることから、11月18日の会議であると判断した。

一環としての傷痍者保護対策という考え方にはふれられていないこと、(3) 傷痍者の自立が目的とされたこと、(4) 生活に困窮するものは生活保護法による保護が加えられること、(5) 授産経営に団体を協力させてもよいが責任者は知事の監督下におくこと、とした。ここからは、無差別平等や公的責任の原則が貫かれたこと、自立の可能性のあるものが対象とされたこと、生活保護法の利用が言及されていること、が指摘できる。一方で、村上によれば、「現に入院又は入院中の者」を「優先的に入寮」させることとするなど、実態としては必然的に元傷痍軍人が最優先されることになるであろうことも指摘されている。

また、国庫金5,000万円を措置した具体的な経理計画も示された。経理計画は、12月18日にPHW局長宛てに再提出された。PHW局長の検討と承認がもとめられたのである<sup>45)</sup>。なお、具体的な計画の内容は以下の

1947年度傷痍者収容施設実施計画

都道府県名	施設名	設置場所	収容人員
東京都	戸山寮	旧近衛騎兵連隊跡	200 人
	大原寮	国立東京第二病院内 (旧東京海軍病院)	200
神奈川県	平塚寮	平塚市諏訪町	100
	小田原寮	小田原市網一色	50
愛知県	譽母寮	旧名古屋航空隊跡	400
京都府	宇治寮	元工場跡	200
大阪府	河内寮	元工場跡	150
	寿 寮	元工場跡	70
兵庫県	宝塚寮	元工場跡	150
香川県	善通寺寮	元陸軍兵舎跡 <sup>46)</sup>	150
新潟県	小千谷寮	小千谷町奨健寮跡	150
北海道	釧路協助館	元海軍兵舎利用	150
			計 1,970

出典：村上前掲（1987年）191ページ。

45) Institutional Care for the Physically Handicapped. : 18 December 1947 : PHW-02976

46) 「旧陸軍平舎跡」となっているが、誤字であると思われたので「旧陸軍兵舎跡」とした。

とおりで、9都道府県に傷痍者収容施設を設置しようとするものであった。

同じ12月18日には、傷痍者保護対策全体について、ふたたびPHWと厚生省は会議を行っている<sup>47)</sup>。「傷痍者収容施設の計画」はPHW局長へ提出されたが、対策全体については検討が続けられたのである。この日の会議でとりあげられたのは、厚生省が対策の第一段階として求めた財源の使用停止についてであった。厚生省社会局長はこれにかんして、対策全体の特に強調すべき点をあげた。すなわち、(1)一般的な職業訓練では適切でないと考えられる程度の傷痍をもつものへの対策であること、(2)第一段階としてあげたものには、障害の程度が軽く、職業訓練をすれば労働市場で一般的な地位を得られるであろう人々が利用できる対策が含まれていること、(3)この計画は文部省や労働省との調整を要しないこと、(4)各知事の監督については何らかの基礎が命令によって具体化されなければならないこと、(5)施設運営の資格には、何らかの地位が与えられることを含めるべきであること、(6)最低基準のもとに定められるこれらの中で施設は検討されることになること、というものであった。これについて、厚生省は新しい計画を早急に提出するよう求められた。

この計画をもとに、PHW内部で会議が行われた<sup>48)</sup>。12月24日のことである。PHW医療課は、いくつかの疑問をあげた。退役軍人優先でないとはいっても、対策の性質からいって、まずは退役軍人に割当られることが予想されること。平和条約締結の前に占領軍によってこのような対策が創設されて良いものか疑問であること。さらに、施設の必要性についても疑問をあげた。国立病院は収容人員を超えているわけではなく、このような職業訓練は病院内でできるのではないか、それゆえ建物の修繕費用は削減する、と示唆したのである。福祉課は医療課の指摘を妥当性のあるものとして受けとめたし、それらは日本政府との会議でも指摘されてきた事実で

47) Program for Physically Handicapped : 18 December 1947 : PHW-02977

48) Physically Handicapped Program : 24 December 1947 : PHW-02977

もあった。福祉課は現時点で適否を検討するのに重要な点を検討した。そして、この対策は現在の保健福祉プログラムに付け加えることが必要であること、および厚生省がこの対策が無差別平等に適用されるものであることを認識していること、という2点が重要であるとの結論に達した。こうして、PHWは傷痍者保護対策を全面的に承認することにしたのである。

PHWの承認が明確なかたちでGSに示されたのは、1948年1月2日のことであった<sup>49)</sup>。PHWは厚生省の傷痍者保護対策は望ましいものという結論に達したとして、GSの合意とコメントを求めたのである。この文書は12月24日の会議をもとに作成されたようで、PHWが重要とした点などが引き継がれていることが確認できる。また、そこにあげられた数値をみると、身体障害者は49万人強いるとされている。そのうち32万人以上が退役軍人であり、民間人は17万人弱であった。傷痍者対策の対象の多くは退役軍人であるという状態が確認できる。なお、PHWが重要とした点は以下のとおりである。

- a. 終戦からもう2年を経過しているという事実。これらの患者の多くは病院内で3年ないし4年の療養生活を送っており、福祉部は「これらの人々のグループは、元軍人に対する差別待遇は、総司令部からの指令の結果生れて来たものだと感じている」との報告を受けとっている。
- b. 平和条約の調印は、目下のところ、予告出来ない。
- c. このようなプログラムから利益を受けるであろうこれら退役傷痍軍人らが、今後予測される攻撃的な潜在力となりうることは殆んど考えられない。
- d. 1集団としての身体障害者は、最初から差別扱いをされて来た。何となれば、その大多数が元軍人であり、彼らのために戦後、日本政府が多くをなすことをためらったからである。
- e. 障害者対策の許で公認されるプログラムは、各県が設置し、運営に当るであ

49) 「身体障害者のための諸対策について」前掲『報告書』(1978年) 173-174ページ。原文は同書91-92ページ。

ろう。そしてそれらは決して民間や類似政府機関の手にゆだねられることはないであろう。

f. 日本政府関係機関は、これらの施策の策定に当って、特定の者を優先させるのではなく、無差別平等の基準に立たねばならないという事実を考慮に入れている。

g. 日本はかつて一度もこの種のプログラムを持ったことはなかったが、障害者対策から恩恵をうけうる障害者の人数は、戦争がない普通の事態の中でも多く、このようなプログラムへのニードは常に高いとされている。

出典：社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』  
1978年、173-174ページ。

GSは、傷痍者保護対策についてPHWに全面的に同意することを1月8日に伝えた<sup>50)</sup>。このような援助を必要とするものには退役軍人が飛び抜けて多いことは事実でも、かれらを優先的に取扱わないことが保証されるのであれば、適切な対策の実行を妨げるものではないという結論であった。GSはこのような対策を計画している日本政府を支援するのが望ましいということで一致したのであった。こうして、GSの承認もとりつけ、いよいよ実施への動きが加速していくことになる。

傷痍者保護対策の特徴は、以下のようにまとめることができる。

第一に、職業訓練および教育にかんする施策であったことである。傷痍者保護対策は身体障害者の生活全般を援助することを目的としたものではなかった。この対策の目的は身体障害者の自立であって、治療をおえた身体障害者が雇用機会を得るためのリハビリテーションを行うものであった。

第二に、したがって、かなり重度の障害をもつものは対象にはならなかったことである。傷痍者保護対策の目的が身体障害者の自立であったため、職業訓練によっても自立の見込みがないとされたものは対象にはならなかったと思われる。

50) Program for Physically Handicapped : 8 January 1948 : PHW-02976

第三に、逆に、軽度の障害をもつものも対象とはならなかったことである。かれらは労働省が一般の人（いわゆる「健常者」）向けにおこなっている職業補導を利用することが可能であると考えられたのであった。

第四に、生活困窮者対策との密接な関係をもつものであったことである。身体障害者が貧困であったこと、生活困窮者対策について差別的待遇をうけていると感じていたことが、傷痍者保護対策検討の要因となったのであった。ただし、生活保護法（旧法）そのものを変化させるようなものではなく、あくまで生活保護法（旧法）と平行して行われるものであった。

第五に、無差別平等の原則が維持されたことである<sup>51)</sup>。傷痍者保護対策の対象者については、元軍人を優先しないことが強調され、無差別平等の原則が確認された。つまり、無差別平等が確認されたからこそ、この対策は承認をうけることができたのであった。傷痍者保護対策は職業訓練に限定され、所得保障や終身的な世話は除かれた。それによって、生活困窮者一般を対象とした生活保護法（旧法）と重複が避けられ、傷痍者への優遇措置ではないことが示されたのであった。

こうして、身体障害者の更生を目的とした対策が開始されることになった。2月1日には財団法人協助会が解散した。協助会は、財団法人大日本傷痍軍人会の財産等を継承して発足したものであった。協助会解散にともない、同会がおこなっていた授産事業は国が接收し、国の責任において継続することとなった。これは、村上が指摘するように、傷痍軍人会の財産・

51) この点、村上は「一般生活困窮者対策として確立した救済政策—SCAPIN 775—は、貧困という経済的要因に対しては対応できるが、それ以外の要因、及びそこから派生した問題に対しては、必ずしも有効ではないという現実を認めるはかなかった。その具体的事例として承認せざるをえなかったのが、第3章で述べた児童のための保護であり、それと同様に、いやむしろ日本政府としてはより重要課題として取り組んでいたのが、傷痍者保護対策（特に、元傷痍軍人対策）であった。」とする。村上前掲（1987年）194ページ。

しかし、一方で、村上自身も11月26日の「傷痍者収容施設の計画について」にたいして「表面的には、GHQとの折衝を念頭におき、無差別平等の原則—すなわち、SCAPIN775—を遵守する姿勢をとっていた」と指摘している。村上前掲（1987年）191ページ。実態はともかく、傷痍者保護対策は無差別平等の原則に遵守するかたちをとっていたと考えるべきであろう。

事業を間接的にはあるが継承するという、GHQがもっとも懸念していたかたちでの実施であった。

また、GHQの指示のもとに、厚生省・労働省間で授産事業運営にかんする調整が数回にわたって行われた。ここで確認されたのは、職業補導所を授産場に優先して利用すること、および授産場で働く身体障害者は重度のものであること、であった。村上の言葉をかりると、職業訓練から就業への過程を、本来的には職業補導が担うべきものであり、授産事業は、重度身体障害者に限っての、変則的事业であることをたがいに確認したのであった<sup>52)</sup>。したがって、厚生省の傷痍者保護対策は、職業訓練によって自立可能な程度に軽度で、かつ一般の職業補導を利用できない程度に重度の障害をもつものを対象にしたものであったといえる。

2月13日には、厚生省社会局長は社発第1580号「身体障害者の生活援助に関する指示」<sup>53)</sup>を東京都他9都道府県に通知した。これによって、「身体障害者を戦争、災害、事故等、その原因のいかににかかわらず援助するための、職業訓練作業所を併設した『宿舍』を建設するため、補助金を出すこと」が決定されたことが伝えられ、事業計画の作成と補助金の申請が求められた。「宿舍」運営にかんしては以下のように通知された。

## 2. 身体障害者用「宿舍」の運営に関して

### 1) 管理責任

これらの施設は、知事の監督の下に健が運営する公共施設である。運営を民間あるいは半官半民の機関に委託することはできない。

### 2) 入所者

- a) 入所資格者は疾病もしくは障害があり、(主として一肢以上の切断もしくは重度障害のある者)、治療後も特別の保護を要する者(一般に要救護者)とする。
- b) 身体の障害が軽度で、前記の条項に該当しない者は、職業リハビリテー

52) 村上前掲(1987年)196ページ。

53) 前掲『報告書』(1978年)174-176ページ。



ジョンのために、職業訓練施設、技術学校、もしくは、通常の職業訓練作業所で、技術を学ぶこととする。

c) (略)

d) 入所者の選考にあたっては、重ね重ね指示したように、県民か否かの差別なく、無差別の原則を守ることとする。また、陸軍・海軍の退役軍人及び軍属は、一般民間人と厳密に同じ扱いをしなければならない。

e) 入居者が技術を習得し、かつ他に適当な住宅を探し得た場合には、施設の有効な運用のために出来るだけ退所するよう指導すべきである。

### 3) 職業訓練作業所 (Work Training Shop)

a) この宿舍付施設には、職業訓練作業所が併設されねばならない。作業所は身体障害者に最適な作業を用意し、材料の保管、製品の販路に見通しがあり、将来性のあるものとし、入所者及びその扶養家族により利用されねばならない。原則として、入所者(扶養家族も含む)は、生活保護法により保護されるべきである。(以下略)

出典：社会福祉研究所前掲(1978年)174-175ページ。

この通知から、傷痍者保護対策の方針が再確認できる。公的責任で行うこと、障害が軽度のものは通常の職業訓練所等を利用すること、入所者の選考にあたっては無差別の原則を守ること、職業訓練による就業促進および自立更生を目的とするものであること、生活保護法の活用に言及されていること等である。なお、この通知は前年11月26日の検討項目に、労働基準法との関係を追加したものであるという<sup>54)</sup>。労働基準法との調整事項は、(1)授産場における労働基準を定め傷痍者の賃金も市価と同程度に支給すること、(2)15歳以下のものは使用しないこと、(3)傷痍者の家族が授産場を利用する場合は、労働基準法を適用し市価の賃金を収入とすること、(4)傷痍者の家族については授産場の利用を義務づけないこと、であった。

54) 労働基準法との調整事項は、2月17日に労働省より再度確認が行われ、労働行政と授産事業の整合性をとったという。村上前掲(1987年)196-197ページ。

2月18日に、GHQは日本政府宛に「傷痍者生活援護に関する件」を通知した。これによって、傷痍者にたいする収容施設が正式に承認された。また、GHQは「此計画は速かに実行に移されるよう提案」した。これにより、計画中の9都道府県における12施設について整備が進められることとなった。

しかし、3月にはふたたびPHWから元軍人にたいする優遇処置ではないかという疑義がはさまれる<sup>55)</sup>。この時PHWから問われたのは、傷痍者保護対策の実態であった。目的はともかく、施設収容の実態は元軍人に偏るであろうことが指摘されたのである。そのため、PHWは旧軍人と市民のサービス受給者との間に明確な割合を定めることなどを提案した。また、「長期患者を優先させることは保留し、身体的見地から、リハビリテーションの最良の見込みをもっている人々から始め」ること、「失業中の元軍人」にたいしては「すでに存在する他の職業プログラムに紹介すべきである」ことにも改めて言及した。

サービス受給者の割合を設けるという提案にたいして、厚生省は3月31日付で回答した<sup>56)</sup>。厚生省社会局長は「身体障害者であり施設で処置を受ける予定の旧軍人と市民の一定の割合または百分率を設ける事は望ましくない」旨を回答している。厚生省社会局長は国立の病院や療養所における全患者数にたいする元軍人の割合をあげ、全身体障害者中の元軍人と「市民」の割合は、各施設での収容と処置を必要とする身体障害者の同類の割合とは必ずしも一致しないと主張したのであった。

しかし、同日行われたPHWと厚生省の会議では、GHQ側が満足していないことが伝えられた<sup>57)</sup>。この対策において、GHQは、全ての「市民」

55) 1948年3月12日記録用覚書「身体障害者プログラムの概要」前掲『報告書』(1978年)178-180ページ。原文は、同書93-97ページ。

56) 1948年3月31日「身体障害者リハビリテーションプログラム」前掲『報告書』(1978年)182-183ページ。原文は、同書98-101ページ。

57) 1948年3月31日記録用覚書「身体障害者プログラム」前掲『報告書』(1978年)181ページ。

が元軍人と同等の機会を与えら得ることを保障する、公平で正しい行政政策を確立することを目指していた。優遇することなく無差別処置が与えられると単に政府が述べるだけでは、実際の運営においてこれらの原則を保障するのに十分ではない、というものであった。PHWは、この対策を慎重に開始すべきこと、収容準備が整いしだい選ばれた対象者とその選抜理由について正確な報告をするよう厚生省に求めた。

6月1日のPHWと厚生省の会議で、厚生省は身体障害者訓練を受けるのに適当と厚生省が考える人々の表を提出した<sup>58)</sup>。その表にあげられた人々の82%が元軍人であった。PHWは「このプログラムは20-40歳の年齢層にあるすべての身体障害者のためのものであり、この原則を固守しなければ、いかなる施設であろうとも開設を認可しない」と、厚生省に念をおした。PHWは表にあげられた人々から10%を削除して、「市民」を10%追加するという提案をした。そして、これが反映された表が提出されるまでは施設を開設しないよう警告した。PHWは「このプログラムは正しく開始されねばならずそのための遅れは正当化されうる」という強硬な態度をとったのである<sup>59)</sup>。

厚生省はこの要求を受け入れ、プログラムの対象に「市民」を追加した<sup>60)</sup>。その結果、最初の身体障害者施設が6月7日に東京都で開設される運びとなった。6月23日に予定された身体障害者施設開所式でのPHW局長の挨拶の下書き<sup>61)</sup>では、施設の性格が明確にされている。「この施設

58) 1948年6月1日記録用覚書「身体障害者プログラム」前掲『報告書』(1978年)184ページ。

59) 厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史 記述編』(厚生問題研究会, 1988年, 774ページ)では、「昭和23年以後、国際情勢の変化につれてGHQの態度も大きく転換し、傷痍軍人保護に対しても著しく制限が緩和されることとなった」とされる。しかし、この時点ではまだ、元軍人にたいしてGHQは厳しい対応であったことがわかる。

60) 1948年6月1日記録用覚書「身体障害者プログラム本日開始」前掲『報告書』(1978年)184ページ。

61) 1948年6月17日「6月23日午前10時に行なわれる最初の身体障害者施設の開所式におけるサムズ准将のあいさつ」の下書き。リオルダン陸軍少佐作製」前掲『報告書』(1978年)185-186ページ。

は、恒久的保護以外には何の希望もない人々に対する恒常的救護を基礎に建てられた貧困者向け救護施設とは性格を異にするリハビリテーション施設であること、「障害が皆様と御家族の生活を妨げた場合、皆様が以前にあったのに近い状態にまで回復させ、復職させる事以外の目的は、このプログラムとしては、最終到達点をあえて持とうとは」しないこと、「この施設は閥や優先的集団のものであってはな」らないこと、である。

7月には、光明寮官制も実現した。光明寮は失明者にたいする施設として、財団法人失明保護協会が栃木県の塩原および東京都の大蔵において運営していたものであった。7月1日に法律案として閣議請議され、15日には公布施行された。

## おわりに

傷痍者保護対策は1948年に開始された。傷痍者保護対策の基本的な目的は、傷痍者の困窮について根本的な解決を図ることであった。しかし、傷痍者の多くが元軍人であったため、元軍人軍属にたいする優遇措置ではないことを示さなくてはならなかった。GHQが対日占領方針として「非軍事化・民主化」を掲げていたためである。そのため、所得保障や終身的な世話といった、恩給など軍人優遇措置の代替策となりうるものは除かれていった。その結果、傷痍者保護対策は職業訓練としてのリハビリテーションプログラムとなった。

こうして、傷痍者保護対策は職業訓練に限定された内容となった。しかも、労働省の行う職業補導との重複をさけなければならなかった。そのため、傷痍者保護対策による職業訓練は、労働省の職業補導を補足する例外的なものと位置づけられた。この結果、傷痍者保護対策の対象となるのは、機能回復が見込まれるが労働省の職業補導を利用できない傷痍者に限定されることになった。傷痍者保護対策は、障害を有するという障害者の「特殊性」への対応であったが、給付内容は職業訓練のみで、しかも一部の身体障害者を対象にしたものであったといえる。

さらに、GHQは傷痍者保護対策の実態についても確認するという念の入れようであった。傷痍者保護対策が実際に対象にする人々にどのくらい元軍人が含まれているのか、元軍人優先でないという保障はあるのか。GHQは、実施の段階でも「非軍事化」、およびSCAPIN775で示した「無差別平等」の原則を遵守させようとしたのであった。

傷痍者保護対策が成立するまでの過程を身体障害者福祉法の制定過程の一部としてみたとき、重要なことは、厚生省が傷痍者保護対策の法制化を望まなかったことである。これまでの通説は、GHQの承認が遅れたために、児童福祉法にくらべて身体障害者福祉法の制定が遅れたというものであった。しかし、本稿でみてきたところによれば、新しい法律を提案したのはGHQであって、この時点では、厚生省は新しい法律が必要とは考えていなかったのであった。

そうなると、身体障害者福祉法制定の過程についても、これまでとは異なる視点から明らかにする必要がでてくる。厚生省は新しい法律が必要とは考えていなかった。そのことから推察されるのは、傷痍者保護対策の本質的なところは元傷痍軍人対策であって、厚生省は戦後の臨時的な措置として考えていた可能性が高いことである。そうであれば、身体障害者福祉法の制定過程は、厚生省がGHQの承認をとりつけていく過程ではなく、厚生省が法制化を望むようになる過程として捉えなおす必要がある。その上で、身体障害者福祉法の必然性は、なぜ厚生省が新しい法律を必要とするようになったのかという点から説明されなければならない。この点については、別稿で論ずることにしたい。